Sentencia C-204/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL SECTOR DE LA CULTURA-Exequibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

Referencia: expediente RE-287.

Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 561 de 2020, «por el cual se dictan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica».

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417, «por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional».

2. El 16 de abril de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del citado artículo superior y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (137 de 1994) —en adelante LEEE—, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia del Decreto Legislativo 561, dictado el día anterior, «por el cual se dictan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica». Dicho Decreto fue radicado en la Corporación

con el número RE-287.

3. El expediente fue repartido al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger el 20 de abril de 2020 para su trámite y sustanciación.

4. Mediante Auto del 24 de abril de 2020, el despacho de la magistrada ponente asumió el conocimiento del Decreto Legislativo 561 de 2020 y, en razón de lo prescrito en el artículo 63 del Reglamento Interno de la Corte (Acuerdo 02 de 2015), ordenó la práctica de pruebas.

Así mismo, dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la Republica, a los ministros que integran el Gobierno nacional y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Igualmente, ordenó fijar en lista el proceso e invitó a intervenir en el mismo al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), a la Federación Nacional de Departamentos, a la Secretaría de Cultura de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, a la Secretaría de Cultura de la Gobernación del Valle del Cauca, a la Asociación de la Industria Móvil de Colombia (Asomóvil), a la Asociación Colombiana de Actores (ACA), a la Asociación Colombiana de Productores de Cine Independiente (Asocinde), a la Red Colombiana de Escritores Audiovisuales, a la Fundación Teatro Nacional, a la Asociación Colombiana de Artistas Visuales (Acoavi), y a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, de los Andes, del Rosario, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, de Antioquia y de Caldas.

Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adelantar el control automático de constitucionalidad de la norma de la referencia.

II. TEXTO NORMATIVO OBJETO DE REVISIÓN

El texto del Decreto Legislativo 561 de 2020, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial n.º 51.286 del 15 de abril de 2020, es el siguiente:

«MINISTERIO DE CULTURA

DECRETO NÚMERO 561 DEL 2020

(15 de abril de 2020)

“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ‘por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional’, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del coronavirus Covid-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de

2020, “por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al coronavirus Covid-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del coronavirus Covid-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el artículo 47 de la Ley estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y especifica con dicho estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el coronavirus Covid-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril 2.223 personas contagiadas al 9 de abril [sic], 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1), La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus Covid-19" y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus Covid-19 y 111.652 fallecidos.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El Covid-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[…] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral […]."

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima “[…] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial […], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso ‘más favorable’) y 24,7 millones de personas (caso ‘más desfavorable’), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia ‘media’, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.”

Que la Organización Internacional del Trabajo – OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus Covid-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, “Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021”.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas “adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el estado de emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el coronavirus Covid-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para el desarrollo y ejecución de actividades culturales y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.

Que las restricciones para efectuar reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020, están generando un efecto adverso en todos los niveles a los artistas, creadores y gestores culturales, afectando su mínimo vital.

Que el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 estableció el impuesto nacional al consumo destinado a inversión social en Deporte y Cultura, distribuyendo un treinta por ciento (30%) de su recaudo para Cultura, precisando que estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.

Que los artistas, creadores y gestores culturales hacen parte de uno de los sectores de la población más afectado por las restricciones para efectuar reuniones y aglomeraciones, en la medida que limita totalmente la posibilidad para realizar sus actividades promocionales y de presentación ante el público. Es así como muchas de estas personas han tenido que interrumpir la operación de sus actividades, en consecuencia, el derecho al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales se encuentra gravemente comprometido.

Que por esta razón es preciso implementar medidas que mitiguen las afectaciones a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras.

Que la operación de los artistas, creadores y gestores culturales se encuentra totalmente paralizada y, en consecuencia, no cuentan con la única fuente para su sustento y el de sus familias.

Que en este orden de ideas se requiere que los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a Cultura puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales.

Que teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado al cierre de todos los espacios destinados para las actividades de expresión y disfrute de la cultura, se hace necesario proveer mecanismos alternos de subsistencia para quienes viven de manifestar su talento en dichos espacios. Por consiguiente, el presente Decreto Legislativo introduce una norma en este sentido.

Que los departamentos, municipios y distritos deberán garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los recursos de telefonía móvil de conformidad con la Ley 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

Que de acuerdo con lo anterior, por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal, para mitigar los efectos económicos derivados de la propagación del coronavirus Covid-19 en materia de subsistencia para los artistas, creadores y gestores culturales.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura. Los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, girados de la vigencia 2019 que a la fecha de expedición de este decreto no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados y los que se giren durante la vigencia 2020 por parte del Ministerio de Cultura a los departamentos y el Distrito Capital, deberán destinarse transitoriamente para contribuir a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad.

Artículo 2. Incentivos económicos para los artistas, creadores y gestores culturales. Los responsables de cultura de los departamentos y el Distrito Capital, deberán ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores

y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad, con cargo a los recursos de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Los beneficiarios no podrán ser parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, BEPS para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

Como mínimo un tres por ciento (3%) del valor de las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos se destinarán a los artistas, creadores y gestores culturales con discapacidad.

Estas transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos podrán efectuarse únicamente hasta el 31 de diciembre de 2020.

Parágrafo. El seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos corresponde a los departamentos y al Distrito Capital, en virtud de su autonomía. Los departamentos y el Distrito Capital deberán reportar mensualmente al Ministerio de Cultura los listados de beneficiarios, así como el tipo de ayudas otorgadas, para los fines que éste considere pertinente.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a los 15 de abril de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

Alicia Victoria Arango Olmos

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

Claudia Blum Barberi

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

Alberto Carrasquilla Barrera

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

Margarita Leonor Cabello Blanco

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

Carlos Holmes Trujillo García

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

Rodolfo Enrique Zea Navarro

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

Fernando Ruiz Gómez

EL MINISTRO DE TRABAJO,

Ángel Custodio Cabrera Báez

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

María Fernanda Suárez Londoño

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

José Manuel Restrepo Abondano

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

María Victoria Angulo González

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

Ricardo José Lozano Rincón

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

Jonathan Malagón González

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN,

Sylvia Cristina Constaín Rengifo

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

Ángela María Orozco Gómez

LA MINISTRA DE CULTURA,

Carmen Inés Vásquez Camacho

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mabel Gisela Torres Torres

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

Ernesto Lucena Barrero».

III. INTERVENCIONES

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La secretaria jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

1.1 Para sustentar su petición, la interveniente resalta que los trabajadores del sector de la cultura se han visto particularmente afectados por la contracción de la economía causada por el nuevo coronavirus y por las medidas obligatorias de aislamiento social. Estas se adoptaron mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que inicialmente ordenó la suspensión de eventos con más de 500 personas; posteriormente, por medio del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que prohibió la realización de actividades con más de 50; y, por último, a través del Decreto 457 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes en el país.

Explica que estas medidas han afectado seriamente los ingresos y el sustento de los artistas, creadores y gestores culturales. Esto, pues la mayoría de las actividades culturales requiere la reunión de personas en espacios como museos, teatros, salas de cine y bibliotecas, y la realización de actividades que generan aglomeraciones. Las medidas señaladas implicaron la prohibición de estas actividades y, por tanto, la quiebra masiva de las organizaciones dedicadas al sector de la cultura, las cuales «viven y derivan su sustento de las presentaciones en escenarios abiertos al público».

Precisa que «[h]oy día tenemos 1.500 bibliotecas cerradas, así como 1.200 salas de cine, 70 circos, 55 galerías, 700 museos y 300 teatros y auditorios». Además, se cancelaron las «celebraciones de nuestro patrimonio inmaterial, que como mínimo es una por municipio —1.103—, […] el Festival Vallenato y el Petronio Álvarez, […] y muchos más espectáculos artísticos como el Festival del Joropo del Meta, el Bambuco en Neiva, la Feria del Libro en la ciudad de Bogotá, el Festival Iberoamericano de Teatro, las fiestas patronales». Así mismo, se cerraron las 700 casas de la cultura que existen en el país. Añade que «[s]e pueden citar

más ejemplos, pues la lista de cierres continúa con las salas concertadas, las salas de danza, las escuelas de formación artística y cultural, las librerías, entre otros, que igualmente se vieron obligados a cesar actividades».

Explica que aunque es «prematuro establecer una evaluación sobre las afectaciones en el empleo, las ventas o la generación de pérdidas […], es claro que al menos 900 eventos registrados en el Portal Único de la Ley de Espectáculos Públicos (PULEP) han sido cancelados o pospuestos y sin duda serán más en la medida en que las acciones de distanciamiento social se extiendan en el tiempo».

Sobre este mismo punto, la interviniente pone de presente que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio impactan toda la cadena de valor de las actividades artísticas y de promoción de la cultura. Esto significa que también afecta a todas las personas que contribuyen a la realización de las mismas, como son los «hacedores de vestuario, luminotécnicos, productores, utileros, empleados administrativos, trabajadores de los museos, apoyos de las bibliotecas, músicos y teatreros».

1.2 En este contexto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República expone que el Decreto Legislativo 561 de 2020 adopta medidas dirigidas a mitigar el impacto negativo de la pandemia causada por la Covid-19 sobre el sector de la cultura. El artículo 1 prevé que los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, no ejecutados ni comprometidos de la vigencia del 2019 y los que se giren durante la vigencia de 2020, por parte del Ministerio de Cultura a los departamentos y al Distrito Capital, deberán emplearse de manera transitoria a la substencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que demuetren su estado de vulnerabilidad.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto dispone que, con cargo a los recursos de que trata el artículo 1, los entes territoriales mencionados deberán reconocer transferencias monetarias

no condicionadas o incentivos económicos a favor de ese sector de la población. Para acceder a estos beneficios, los destinatarios de la prestación no podrán formar parte de los siguientes programas: Familias en Acción, Colombia Mayor, Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

Además, la norma aclara que, como mínimo, el 3% de las ayudas serán entregadas a artistas, creadores y gestores culturales en situación de discapacidad y que el seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos corresponde a los departamentos y al Distrito Capital.

Afirma que los recursos no comprometidos ni ejecutados por los departamentos y el Distrito Capital, correspondientes a la vigencia fiscal de 2019, ascienden a $13.387 millones de pesos. A estos recursos se deben sumar $18.362 millones de pesos, de la vigencia fiscal de 2020, para un total de $31.750 millones de pesos. De acuerdo con la información suministrada al Gobierno nacional por los departamentos, los cuales recopilaron los datos provenientes de mil municipios, en el país existen cerca de 80 mil artistas, creadores y gestores culturales.

1.3 La interviniente sostiene que el Decreto sub examine cumple los requisitos formales y materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional para verificar la validez de este tipo de normas.

En cuanto a la satisfacción de las condiciones de forma, precisa que el Decreto fue expedido en desarrollo y durante la vigencia del Decreto Legislativo 561 de 2020; se encuentra suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; y está debidamente motivado.

Respecto del cumplimiento de los requisitos sustanciales, la doctora González destaca:

(i) Existe una relación específica entre las consideraciones del Decreto y las medidas dictadas en su parte resolutiva, pues en aquellas se expresaron las razones fácticas y jurídicas que justificaron la expedición de la norma (juicio de conexidad material interna). Así mismo, existe una relación entre los artículos 1 y 2 del Decreto y la situación que originó la declaratoria del estado de emergencia (juicio de conexidad material externa). Sobre este último aspecto, señala que en la parte considerativa del Decreto Legislativo 417 de 2020 se hizo énfasis en que tanto la pandemia como las medidas de aislamiento preventivo obligatorio generan un efecto negativo importante sobre el empleo y el crecimiento económico del país.

(ii) Las medidas adoptadas en el Decreto de la referencia están encaminadas a conjurar las causas de la emergencia y a mitigar el impacto económico de esta sobre los ingresos de los artistas, creadores y gestores culturales (juicio de finalidad). Lo anterior, «pues no puede desconocerse que [el sector de la cultura] fue el primero en afectarse con el aislamiento social, y muy seguramente será uno de los últimos en restablecerse, precisamente, por la necesidad de mantener el aislamiento como estrategia para mitigar la extensión de la pandemia del coronavirus».

(iii) Manifiesta que las medidas contenidas en el Decreto son indispensables para «enfrentar la situación que dio lugar al estado de emergencia y limitar sus efectos» (juicio de necesidad). Al respecto, insiste en que el sector de la cultura es uno de los más afectados con la crisis provocada por la Covid-19. El aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena implica que los artistas, creadores y gestores culturales no podrán llevar a cabo las actividades que, en condiciones normales, les permiten generar recursos para su sostenimiento. Por esta razón, el Gobierno nacional expidió, además del Decreto Legislativo

561, el Decreto Legislativo 475 de 2020. Este está dirigido a ampliar los plazos para la declaración y el pago de las contribuciones parafiscales del cine y de espectáculos públicos de las artes escénicas, así como a reorientar transitoriamente los recursos de la contribución parafiscal cultural y obligar a un pronto giro de los recursos de la estampilla Procultura.

(iv) La Secretaria detalla que el Decreto es idóneo para contener la crisis, persigue una finalidad constitucionalmente legítima —garantizar la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales que demuestren su estado de vulnerabilidad— y, además, es proporcional en estricto sentido (juicio de proporcionalidad).

(v) Agrega que en la parte considerativa del Decreto se señalan las razones por las cuales es necesario modificar la legislación actual, en particular los artículos 512-2 del Estatuto Tributario y 2.11.1 del Decreto 1080 de 2015, único reglamentario del Sector Cultura, así como los motivos por los que la legislación ordinaria no es suficiente para atender la crisis generada por la Covid-19 en ese sector (juicio de incompatibilidad).

2. Secretaría de Cultura del departamento del Valle del Cauca

La secretaria de cultura del departamento del Valle del Cauca, Leira Giselle Ramírez Godoy, no hace ninguna solicitud a la Corte Constitucional, relacionada con la exequibilidad o inexequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Su intervención se contrae a dar respuesta a la última pregunta del Auto de pruebas decretado por la magistrada ponente. En ella se interrogó a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Cultura sobre el alcance de la expresión «responsables de cultura»,

contenida en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto objeto de control de constitucionalidad. Al respecto, sostiene que, al tenor del numeral 5.1 del Decreto 1589 de 1998, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura, dicha expresión se refiere a las instancias departamentales, distritales y municipales encargadas de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y de los planes de cultura.

3. Federación Nacional de Departamentos

La Federación Nacional de Departamentos, actuando por intermedio de su director ejecutivo, Carlos Camargo Assis, solicita a esta Corporación que declare la constitucionalidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Afirma que la norma satisface los requisitos formales de validez, ya que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; se expidió durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417, por el cual se declaró la emergencia; su ámbito de aplicación es todo el territorio nacional; y se encuentra debidamente motivado, pues en su parte considerativa se explicaron las razones fácticas y jurídicas que justificaron su expedición.

En cuanto al cumplimiento de las condiciones materiales, la interviniente precisa que el Decreto supera el juicio de conexidad material, porque existe una relación, específica y directa, entre las medidas adoptadas y la parte considerativa de la norma. Concretamente, señala que en esta se indicó que en virtud de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, tomadas para evitar la propagación del nuevo coronavirus, el Gobierno nacional ordenó el cierre de los espacios y escenarios culturales. Resalta que esta situación afectó profundamente a los artistas, gestores y creadores culturales, toda vez que «dificulta la realización de espectáculos públicos y otros, principales actividades desarrolladas por ese grupo especial de personas dedicadas a la cultura».

En relación con los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, la Federación advierte que la norma de excepción no limita, afecta o suspende derechos humanos o libertades fundamentales, ni los derechos catalogados como intangibles. Igualmente, no afecta el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni modifica o supre los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Respecto de las exigencias del juicio de no contradicción específica, manifiesta que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 561 de 2020 no vulneran ninguna norma constitucional. Argumenta que no hay un precepto superior que prohíba la modificación transitoria de los tributos. Antes bien, el artículo 215 de la Constitución expresamente autoriza dicha modificación, siempre y cuando, como en el presente caso, sea temporal. Además, el Decreto no desconoce los límites que imponen los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.

En similar sentido, la interviniente agrega que el Decreto señala los motivos que justificaron su expedición (juicio de motivación suficiente) y las razones por las cuales las medidas son necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos (juicio de necesidad). Sobre este último aspecto, sostiene que los artistas, creadores y gestores culturales y sus familias se encuentran en una situación económica difícil debido al cierre de los espacios y lugares en los que realizaban sus presentaciones (juicio de necesidad fáctica). Así mismo, adujo que en el ordenamiento jurídico ordinario no existen herramientas legales que le permitan al Gobierno nacional alcanzar los fines que pretende alcanzar el Decreto (juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad).

Adicionalmente, la Federación argüye que el Decreto Legislativo 561 supera las condiciones del juicio de incompatibilidad, ya que, aunque modifica transitoriamente la destinación del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura, prevista en el artículo

512-2 del Estatuto Tributario, explica las razones por las cuales ese cambio es necesario en las actuales circunstancias.

Afirma que las medidas adoptadas guardan proporcionalidad con los hechos que buscan conjurar y están «encaminadas al uso eficiente de los recursos con el propósito de atender diversas necesidades, en este caso, económicas y laborales generadas por la emergencia sanitaria» (juicio de proporcionalidad). Del mismo modo, resalta que aquellas no imponen un trato discriminatorio, fundado en criterios sospechosos (juicio de no discriminación).

Finalmente, la Federación manifiesta estar de acuerdo con las medidas contenidas en el Decreto. Añade que, «no obstante, debe resaltarse que el Decreto pudiera desarrollar con más claridad los procedimientos que deberían adelantar los entes territoriales al momento de establecer que una persona de ese grupo especial se encuentra o no en situación de vulnerabilidad, así como los procedimientos para el giro de los incentivos económicos o transferencias condicionadas».

4. Red Colombiana de Escritores Audiovisuales de Teatro, Radio y Nuevas Tecnologías, Sociedad de Gestión Colectiva (Redes SGC)

La presidenta y directora ejecutiva de la Red Colombiana de Escritores Audiovisuales de Teatro, Radio y Nuevas Tecnologías, Sociedad de Gestión Colectiva (Redes SGC), Alexandra Cardona Restrepo, no se refiere a la exequibilidad o inexequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Apunta que los escritores colombianos de medios audiovisuales cumplen un rol fundamental en la crisis causada por la enfermedad Covid-19, el cual consiste en «hacer más llevadero el

confinamiento al que está sometido el mundo. La verdad, ni siquiera nosotros, los escritores, alcanzamos a imaginar cómo se viviría esta circunstancia sin el acompañamiento de contenidos audiovisuales para toda la humanidad».

Advierte que la mayor dificultad que observa en el Decreto sub examine es su aplicación. Al respecto, precisa que de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por Redes SGC, un altísimo porcentaje de los escritores de medios audiovisuales desempeña su actividad sin un contrato de trabajo. Como producto de la perturbación causada por el nuevo coronavirus, los autores dejaron de percibir ingresos. Además, dada la intermitencia normal de este tipo trabajo, son pocos los escritores que cuentan con ahorros. Esto significa que «muy pronto carecerán de recursos para suplir sus necesidades básicas, entre ellas el acceso a servicios de salud».

Explica que el estado de vulnerabilidad al que alude la norma de excepción «es una constante en el ejercicio del oficio de los escritores audiovisuales». Ahora bien, aunque el Decreto establece que las transferencias económicas a favor de los artistas no serán condicionadas, «el mismo decreto establece el condicionamiento de que no podrán ser beneficiarios del alivio en él anunciado, quienes sean parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, BEPS para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA».

Como si lo anterior no fuera suficiente, dice Redes SGC, el 21 de abril de 2020, el Ministerio de Cultura expidió la Resolución 630 de 2020, mediante la cual autorizó a los departamentos y al Distrito Capital para que determinaran de forma discrecional los criterios con sujeción a los cuales deben valorar el estado de vulnerabilidad de los artistas, creadores y gestores culturales.

Manfiesta su desacuerdo con la poca difusión de las medidas contenidas en el Decreto

Legislativo por parte de los entes territoriales. Cita como ejemplo el caso de Bogotá. Allí, «la convocatoria fue tímidamente publicada el viernes 24 de abril y se dio plazo a los interesados a inscribirse hasta el lunes 27 de abril, lo cual redundará en que los autores, artistas y gestores culturales a los que van dirigidas las medidas, no van a poder acceder a las mismas oportunamente».

En similar sentido, argumenta que el Decreto Legislativo 561 de 2020 no contiene «un plan de choque», con medidas a corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la crisis causada por el nuevo coronavirus en el sector de la cultura, ni las condiciones y criterios conforme a los cuales los artistas podrán acceder a las ayudas.

Para concluir, Redes SGC expresa su «enorme preocupación de ver que a 9 semanas de haberse decretado el estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del Covid–19 en Colombia, los escritores y artistas de Colombia permanecen resguardados en sus lugares de habitación sin recibir por parte del Estado el apoyo necesario para sobrevivir a la misma y trabajar en lo que deberá ser su presente inmediato».

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, actuando por intermedio de su presidenta, Ruth Yamile Salcedo Younes, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

El ICDT sostiene que el Decreto cumple los requisitos formales exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Esto, porque (i) fue suscrito por el Presidente de la República y los 18 ministros que integran el gabinete; (ii) fue proferido en vigencia y

desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia; (iii) se encuentra debidamente motivado; y (iv) fue publicado en el Diario Oficial n.º 51.286 del 15 de abril de 2020, por lo que al día siguiente fue remitido a la Corte Constitucional.

Respecto del cumplimiento de los requisitos materiales de validez, y luego de explicar el contenido de las medidas, el interviniente afirma que los artículos 1 y 2 del Decreto cumplen los requisitos de conexidad material interna y externa. Lo anterior, por cuanto (i) en su parte considerativa se expusieron las razones que motivaron su expedición y (ii) las medidas adoptadas tienen una relación, directa y específica, con las circunstancias propias del estado de emergencia. En este punto, destaca que el artículo 8 de la Ley 1516 de 2012, que aprobó la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, faculta al Estado para adoptar medidas urgentes de salvaguardia, dirigidas a las expresiones culturales que sean objeto de una grave amenaza.

Además, continúa el ICDT, el Decreto satisface las exigencias de no arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica, porque no limita, afecta o suspende un derecho o libertad fundamental, ni uno de los derechos catalogados como intangibles; y tampoco «se opone a lo prohibido en la Constitución y en los tratados de DDHH suscritos por Colombia». Específicamente, en relación con el artículo 2, el Instituto destaca que la entrega de las ayudas económicas, bajo la condición de que los beneficiarios no formen parte de otros programas sociales, pretende preservar la eficiencia en el gasto público y destinar los subsidios a quienes realmente los necesitan.

Advierte que el beneficio puntual previsto en ese artículo para las personas en situación de discapacidad tiene el propósito de cumplir el mandato contenido en la Ley 1346 de 2009. Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11 y 28 de esta normativa, constituye una medida de «discriminación afirmativa», que no implica el incumplimiento del requisito de prohibición de discriminación.

Igualmente, el ICDT manifiesta que el Decreto supera el requisito de finalidad, ya que la modificación transitoria de la destinación del impuesto nacional al consumo para cultura busca conjurar la crisis económica causada por la propagación de la Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos. Del mismo modo, también cumple los requisitos de motivación suficiente, pues en él se precisaron de manera suficiente las razones fácticas y jurídicas que justificaron su expedición; y de necesidad, por cuanto era indispensable diseñar mecanismos que contribuyeran a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales.

Sobre esta última cuestión, el ICDT afirma que «el sector cultura se caracteriza por una alta informalidad, un alto porcentaje de trabajadores independientes, y/o por un grado considerable de precariedad en las relaciones laborales». En consecuencia, «distintas naciones alrededor del mundo han considerado necesario destinar fondos públicos para financiar este sector, sea a través de transferencias directas, incentivos tributarios, préstamos, u otro tipo de subsidios»3. Para sustentar esta afirmación, el Instituto presenta el siguiente cuadro4:

País

Norma

Medidas específicas

España

Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del Covid-2019

El capítulo I se ocupa de las medidas generales para apoyar a empresas y trabajadores del

sector cultural. El capítulo II regula medidas de apoyo a las artes escénicas y de la música. En el capítulo III, se incluyen medidas de apoyo a la cinematografía y a las artes audiovisuales. El capítulo IV regula las medidas relativas al sector del libro y al arte contemporáneo. Por último, el capítulo V regula otras medidas, como las que se adoptan para las actividades culturales subvencionadas que han resultado canceladas como consecuencia del Covid-19.

Argentina

Ministerio de Cultura. Resolución 260/2020 Resolución 113/2020.

Instituto Nacional de la Música (BO 07/05/2020). Fondo musical solidario

El Ministerio de Cultura lanzó una serie de medidas bajo el eslogan “En tiempos de emergencia: Cultura de la Solidaridad”, que comprenden apoyo económico y técnico para organizaciones y colectivos comunitarios. También, con el programa “Cultura en Casa” se contratará a más de 500 artistas para que se presenten a través de plataformas digitales oficiales.

Fondo Desarrollar – Ayuda económica para centros culturales.

Programa Puntos de Cultura – Subsidio para organizaciones populares y proyectos comunitarios.

Italia

Decreto Ministerial 211 del 28 de abril de 2020

Se asignaron 5 millones de euros para el espectáculo itinerante.

Decreto Ministerial 188 del 23 de abril de 2020

Se asignaron 20 millones de euros a organizaciones que operan en los sectores de teatro,

danza, música y circo que no recibieron contribuciones del FUS en 2019.

Decreto Ley 18/2020 convertido en ley (L. 27/2020)

Compensación para trabajadores del entretenimiento (lavoratori dello spettacolo). Se otorga compensación a los trabajadores de entretenimiento inscritos en el Fondo de Pensiones de Trabajadores de Entretenimiento que tienen al menos 30 contribuciones diarias pagadas en 2019 y un ingreso general de hasta € 50,000 (y siempre que no tengan ingresos salariales o de pensiones).

Fondo de mejora para el entretenimiento, el cine y el audiovisual (FUS). FUS es un fondo público administrado por el Ministerio de Patrimonio Cultural, que financia la producción y programación en música, cine y teatros.

Autores y artistas de apoyo. El 10% de los ingresos de la Sociedad Italiana de Autores y Editores (SIAE) recaudados en 2019 se asignarán a autores, artistas, artistas intérpretes o ejecutantes y trabajadores autónomos dedicados a la recaudación de los ingresos generados por los derechos de autor.

Portugal

Decreto Ley N.º 10-I/2020

Medidas excepcionales y temporales en el ámbito cultural y artístico, en particular con respecto a espectáculos no realizados.

Unión Europea

Carta abierta a la Comisión Europea y a los Estados miembros, solicitud de apoyo a los sectores cultural y creativo, especialmente a los creadores culturales, afectados por la crisis relacionada con el Covid-19. Bruselas, 07/04/20208.

Se solicita la implementación de medidas a corto plazo, como ofrecer ayuda financiera al Sector Cultural y Creativo y todo el ecosistema cultural, también a través de la Iniciativa de Respuesta de Inversión sobre el Corona, así como garantizar el acceso al desempleo y otras prestaciones sociales a todos los profesionales de la cultura. Una vez finalizada la crisis relacionada con el Covid-19, la UE debe crear un paquete de estímulo para los creadores culturales en toda Europa y aumentar la financiación pública de las artes y la cultura.

Francia

Orden del 23 de abril de 2020 de poderes especiales n ° 4 de 23 de abril de 2020 relativa al apoyo del sector cultural y el cine en el marco de la crisis de salud de COVID-19, MB 28/04/2020, ed. 19

Del 28/04/2020

• Indemnización a los operadores culturales para compensar la pérdida de ingresos propios.

• Indemnización a los organizadores de eventos culturales para cubrir los costos adicionales relacionados con la postergación del evento.

• Indemnización a los productores de películas para cubrir los costos adicionales relacionados con el aplazamiento o la cancelación de las actividades de producción.

Adicionalmente, el ICDT señala que el Decreto cumple la condición de proporcionalidad, pues el cambio de destinación del impuesto nacional al consumo para inversión social en cultura (i) es temporal, (ii) pretende beneficiar a más de 80 mil personas, (iii) reemplaza los ingresos que antes de la cuarentena percibían los artistas, creadores y gestores culturales y (iv) no afecta recursos previamente comprometidos por los entes territoriales.

Por último, argumenta que el Decreto satisface el requisito de «motivación de incompatibilidad». Esto, pues de acuerdo con la Sentencia C-221 de 2019, la inversión social

busca el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a largo plazo. En su opinión, por ello era necesario que el Gobierno expidiera una norma con fuerza material de ley que modificara transitoriamente la destinación del impuesto previsto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario. Lo anterior, con el objeto de «enfrentar una situación coyuntural que pone en riesgo el mínimo vital de las personas vinculadas al sector cultura, y que, en lugar de requerir una inversión para el fortalecimiento del sector a largo plazo, exige un gasto recurrente en el corto plazo».

Aclara que el artículo 359 de la Constitución dispone que los tributos no pueden tener una destinación específica, salvo a aquella que sea para inversión social. En este orden, si se entiende que las transferencias monetarias no condicionadas y los incentivos económicos a los que se refiere el Decreto no son inversión social, podría concluirse que la norma de excepción vulnera el artículo superior mencionado. Considera que, no obstante, el artículo 359 superior contiene una regla diseñada para situaciones de normalidad y no para los estados de excepción. Por tanto, dice, puede ser «flexibilizada» en estas circunstancias.

6. Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia

La directora del Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Olga Lucía González, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

El Centro afirma, de manera general, que la norma de excepción cumple los requisitos fomales de validez definidos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudnecia de esta Corporación. Llega a la misma conclusión respecto de las condiciones materiales.

Explica que el Decreto sastisface los requisitos de (i) conexidad material y finalidad, por cuanto tiene una relación, directa y específica, con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y su propósito fundamental es evitar la extensión de los efectos de tales hechos en el sector de la cultura; (ii) ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, toda vez que no desconoce las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno nacional; (iii) no contradicción específica, porque no contiene medidas que vulneren la Constitución ni los tratatados de derechos humanos ratificados por Colombia; (iv) motivación suficiente, ya que hace explícitas las razones que justificaron su expedición; (v) necesidad, comoquiera que era indispensable adoptar medidas específicas en favor de los artistas, creadores y gestores culturales, y, además, en el ordenamiento jurídico no existían previsiones legales adecuadas y suficientes para alcanzar la finalidad que persigue la norma; (v) incompatibilidad, pues «si bien se suspenden efectos de reglas nacionales o territoriales que distribuían esos recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, estas están motivadas»; (vi) proporcionalidad, dado que era imprescindible priorizar y destinar recursos a las personas más afectadas por las consecuencias económicas generadas por la enfermedad Covid-19; y (viii) no discriminación, puesto que no establece tratos diferenciados, fundados en criterios sospechos y, por el contrario, «incluye reglas especiales para la protección de las personas con situación de especial protección (artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad), e incluso contiene una destinación mínima para los artistas, creadores y gestores culturales con discapacidad».

7. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, Alba de la Cruz Berrio Baquero, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Sostiene que la Secretaría ha adelantado gestiones para dar cumplimiento a la norma y, de este modo, ortorgar a los artistas, creadores y gestores culturales la suma de $160.000 pesos mensuales por tres meses, por concepto de transferencias económicas no condicionadas o incentivos económicos (artículo 2 del Decreto). Al respecto, precisa que en Bogotá, en la primera convocatoria realizada, se registraron 26.283 personas, de las cuales el 41.16% pertenecen al estrato tres y el 39.82%, al estrato dos. Esta infomación, dice, fue remitida al Ministerio de Cultura para su validación.

Comenta que el 16 de marzo de 2020, esa cartera ministerial le informó que, en aplicación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 561 de 2020, al Distrito Capital le corresponde la suma de $849.473.910 pesos. Este dinero proviene de la nueva destinación de los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura, prevista en el artículo 1 del Decreto. Además, el Ministerio le comunicó que del total de esa suma, $25.484.217 pesos deben ser entregados por el Distrito a los artistas, creadores y gestores culturales en situación de discapacidad (artículo 2 del Decreto).

De otro lado, la interviniente afirma que el Decreto es proporcional a la gravedad de los hechos que originaron la declaratoria de emergencia, pues busca «aminorar de alguna manera la crisis económica y social en el gremio de los artistas, creadores y gestores culturales». Señala que también se ajusta a los principios de finalidad y necesidad definidos en los artículos 10 y 11, respectivamente, de la LEEE, porque está encaminado a mitigar los efectos del aislamiento preventivo obligatorio sobre los ingresos de los tabajadores del sector de la cultura. Igualmente, precisa que dentro de los límites trazados por el parágrafo del artículo 47 de la ley mencionada, el cual dispone que durante el estado de emergencia, el Gobierno podrá establecer transitoriamente nuevos tributos o modificar los existentes, el Decreto modifica de manera temporal la destinación del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura.

Finalmente, la Secretaría advierte que el Decreto Legislativo 561 de 2020 «no viola ningún derecho fundamental, por el contrario, mitiga las consecuencias que dieron origen a este estado de excepción y por consiguiente se encuentra ajustado a la Constitución y la ley».

8. Isabel Cristina Jaramillo Sierra y otros

Las ciudadanas Isabel Cristina Jaramillo Sierra, Laura Ureña, Paula Carvajal, Ariana Gutiérrez, Ana María Giraldo, Adriana Suárez, Valeria Gómez, Valentina Márquez y Antonia Celis; y los ciudadanos Juan David Díaz, Juan Diego Trujillo, Andrés Muriel, Giovany Salas, Juan Guillermo Méndez, Santiago Rojas, Bernardo Cárdenas, Juan Pablo Quiñones, Santiago Sánchez, Juan Pablo Torrente y Nicolás Restrepo, solicitan a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Afirman ser estudiantes y profesores de la Universidad de Los Andes. Dividen su intervención en dos partes. En la primera advierten sobre la necesidad de que la Corte realice un control de constitucionalidad integral de los decretos legislativos expedidos en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia. Además, piden a la Corte que adelante el control de constitucionalidad de los decretos ordinarios dictados por el Gobierno nacional y las resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante los cuales se ordenaron las medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena.

En la segunda parte, se pronuncian, uno a uno, sobre los decretos legislativos dictados en vigencia del citado Decreto Legislativo 561 de 2020. Respecto del Decreto sub examine, aseguran, sin presentar ninguna argumentación adicional, que la norma satisface los requisitos materiales de conexidad material, no arbitrariedad, intangibilidad, finalidad, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad estricta y no discriminación.

9. Intervenciones extempóraneas

9.1 Empresa Sonotec Ltda. – JJ Sonido

La empresa Sonotec Ltda. – JJ Sonido, actuando por intermedio de su gerente y representante legal, Jorge Eduardo Joya Mesa, no se refiere a la exequibilidad o inexequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Señala que la medida de aislamiento preventivo obligatorio afectó directamente a las empresas que prestan servicios logísticos para la producción de eventos como congresos, convenciones, ferias y festivales. Esta circunstancia, dice, ha provocado la cancelación de 493 espectáculos de música en vivo y de 643 obras de teatro. Por esto, en la actualidad, esas empresas no cuentan con recursos suficientes para pagar los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores y otras obligaciones contractuales previamente adquiridas.

Afirma que, a pesar de lo anterior, este sector no ha recibido ningún tipo de ayuda económica por parte del Gobierno nacional. Al respecto, indica que comparte la idea planteada por otras personas en relación con la necesidad de «reinvertar» la prestación de servicios logísticos. No obstante, advierte que es preciso «analizar con sapiencia de qué manera hacerlo para no tomar medidas apresuradas que nos conlleven a quiebras aún más difíciles de superar, como lo sucedido lamentablemente con el colega Juan Carlos Cardona (Q.E.P.D.) quien era auxiliar de logística y producción de eventos en Cali y quien se quitó la vida aparentemente por la crisis económica que ha generado la pandemia».

9.2 Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa

Los ciudadanos Jaime Luis Olivella, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, gobernadores del Pueblo Indígena

Yukpa, intervienen en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

Tras referirse al contenido de los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020, por los cuales se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, los intervinientes manifiestan que esas normas, así como todos los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional en desarrollo y vigencia de las mismas «discriminan al pueblo indígena Yukpa y a los pueblos indígenas en Colombia».

De manera general, y sin pronunciarse sobre las medidas contenidas en el Decreto sub examine, afirman que no han recibido ningún tipo de ayuda por parte del Gobierno nacional para superar la crisis generada en su territorio por la propagación de la enfermedad Covid-19.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 561 de 2020. Para sustentar su solicitud, manifiesta lo siguiente:

Respecto de los requisitos materiales de validez, el Ministerio Público sostuvo:

(i) Las medidas cumplen con el requisito de conexidad, pues tienen relación exclusiva,

directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica, que ocasionó la enfermedad Covid-19. La medida de aislamiento preventivo obligatorio para contener la escala de contagio del nuevo coronavirus causó una crisis económica en el sector de la cultura. Por ello, acertadamente, el Decreto Legislativo 561 de 2020 reorienta la destinación de los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura, para garantizar el pago de un beneficio económico a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad y pertenezcan a ese sector.

(ii) El Decreto también satisface las exigencias de los juicios de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, porque «no tiene incidencia negativa en el núcleo esencial de derechos fundamentales ni impone restricciones a los derechos intangibles».

(iii) Las medidas no contravienen el requisito de no contradicción específica, por cuanto «no menciona restricción alguna relacionada con derechos laborales ni la Constitución, los tratados internacionales y la […] Ley Estatutaria 137 de 1994».

(iv) El Decreto cumple el requisito de motivación suficiente, toda vez que en su parte considerativa se refiere a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, al aislamiento preventivo obligatorio y a las normas legales que regulan el impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura.

(v) De igual modo, la norma de excepción satisface las condiciones de los juicios de necesidad fáctica y jurídica. En primer lugar, porque la medida de asilamiento preventivo obligatorio afectó negativamente los ingresos de los artistas, creadores y gestores culturales. Y, en segundo lugar, porque crea una medida específica a favor de un sector de la economía que se encuentra especialmente desvalido en las actuales circunstancias, y por tanto, «adiciona […] los mecanismos de auxilio económico previstos a favor de la generalidad de poblaciones en situación de vulnerabilidad».

(vi) El Decreto sub examine cumple el requisito de incompatibilidad, dado que «suspende de manera justificada las leyes aplicables al alterar transitoriamente la destinación del impuesto sin cambiar los elementos ni el esquema de recaudo, aun cuando lo mantiene en el sector cultura».

(vii) Las medidas también superan el juicio de proporcionalidad, en cuanto resultan adecuadas y corresponden a la gravedad de la perturbación causada por la Covid-19 en el sector de la cultura. De este modo, aseguran transitoriamente un ingreso mínimo a los artistas, creadores y gestores culturales en estado de vulnerabilidad, «sin desbordar el enfoque de inversión social en cultura».

(viii) El Decreto Legislativo 561de 2020 no impone ningún trato diferenciado basado en criterios sospechosos, por lo que cumple la exigencia de no discriminación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 7, y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 561 de 2020.

2. Pruebas decretadas por el despacho de la magistrada sustanciadora

2.1 En el Auto por el cual asumió el conocimiento del Decreto Legislativo de la referencia, el despacho de la magistrada ponente ordenó oficiar a los ministerios de Cultura y de Hacienda y Crédito Público para que informaran: (i) cómo operaba el impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, antes de la expedición del Decreto sub examine; (ii) las razones por las cuales «la contribución a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad» (artículo 1 del Decreto Legislativo 561 de 2020), no se encuentra comprendida en el concepto de «inversión social», al que alude el artículo 512-2 del Estatuto Tributario; (iii) cómo opera en la actualidad el impuesto mencionado; y (iv) a qué se refiere la expresión «responsables de cultura», contenida en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto.

2.2 Mediante oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de abril del año en curso, el Ministerio de Cultura respondió lo siguiente:

2.2.1 Respecto de la primera pregunta, sostiene que en virtud del artículo 512-2 del Estatuto Tributario, los recursos del impuesto nacional al consumo los gira el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Miniterio de Cultura, el cual, a su vez, los transfiere a los departamentos y al Distrito Capital. Las transferencias que realiza el Ministerio de Cultura a los departamentos y al Distrito Capital se efectúan de conformidad con la participación porcentual de estos en el Sistema General de Participaciones (participación de propósito general), según la distribución previamente calculada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Con fundamento en el artículo 2.11.1 del Decreto 1080 de 2015 y la Resolución 1939 de 2018, expedida por el Ministerio de Cultura, antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 561 de 2020, los departamentos y el Distrito Capital incorporaban a su presupuesto los recursos transferidos y adelantaban convocatorias públicas dirigidas a los municipios. Lo anterior, con el fin de que estos presentaran proyectos de fomento, promoción

y desarrollo de la cultura. Tales proyectos debían enmarcase en ocho líneas de inversión5 y tener relación con los Planes de Desarrollo Departamentales.

Los proyectos presentados debían ser avalados, en primer lugar, por las Secretarías de Cultura de los departamentos, las cuales realizaban la revisión técnica y financiera de los mismos. Superada esta etapa, los proyectos eran remitidos a los Consejos Departamentales de Patrimonio para la emisión del concepto respectivo y, posteriormente, al Ministerio de Cultura. Una vez esta cartera emitía el concepto técnico favorable, los recursos eran ejecutados a través de convenios interadministrativos suscritos entre los departamentos y los municipios durante el año de giro y el siguiente, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

2.2.2 En relación con la segunda pregunta, el Ministerio de Cultura afirma que el concepto de inversión social en cultura, empleado en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, se refiere al desarrollo de programas y proyectos culturales, y no al reconocimiento y pago de ayudas sociales o incentivos económicos. Explica que es por ello que el Decreto Legislativo 561 de 2020 dispone la entrega de transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales, «sin que medie un proceso o un proyecto de carácter cultural». Con esto, dice, «se busca dirigir el recurso a una ayuda humanitaria», la cual no se encuentra comprendida en el concepto de inversión social al que se refiere dicho Estatuto.

2.2.3 En cuanto al funcionamiento actual del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, precisa que mediante la Resolución 630 del 21 de abril de 2020, el Ministerio de Cultura definió los siguientes lineamientos para la implementación del Decreto sub examine:

«Los departamentos y el Distrito Capital realizarán una convocatoria. Los municipios enviarán listados de los interesados en postularse, los cuales deberán realizarse en un periodo de diez

(10) días calendario, a partir de la fecha de publicación de la Resolución 630 del 21 de abril de 2020.

Los departamentos y el Distrito Capital priorizarán sus beneficiarios y establecerán la cobertura, conforme al monto de los recursos que tengan disponibles.

Los departamentos y el Distrito Capital ordenarán la ejecución del gasto y giro directo a las cuentas u otros medios que se determinen en el caso de los beneficiarios no bancarizados.

El plazo de ejecución de estos recursos no podrá superar el 31 de diciembre de 2020, de lo contrario deberán reintegrarse al Tesoro Nacional el 30 de junio de 2021.

Los departamentos y el Distrito Capital deberán reportar al Ministerio de Cultura: a) Informe general que evidencie el desarrollo de las fases de la convocatoria dentro de los cinco días hábiles a la publicación de los resultados, el cual contendrá el listado de los beneficiarios en la forma establecida en la convocatoria, junto con los puntajes de priorización. Y, b). Informe mensual con el listado de los beneficiarios efectivos y los soportes financieros de los giros».

El Ministerio aclara que las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos de que trata el Decreto corresponderán al desembolso de tres pagos mensuales de $160.000 pesos, a favor de 80 mil artistas, creadores y gestores culturales. El número de beneficiarios podría ampliarse «una vez se programen las nuevas convocatorias a nivel local». De acuerdo con el Decreto, estos recursos serán entregados a personas que demuestren su estado de vulnerabilidad. Esta situación será verificada conforme a los criterios dispuestos para la asignación de BEPS para creadores culturales6, a saber: (i) condición de discapacidad, (ii) puntaje del Sisbén o listado censal, (iii) edad del aspirante, (iv)

ingresos monetarios y (v) ruralidad.

Manifiesta que el monto de las ayudas provendrá de los recursos no comprometidos o ejecutados de la vigencia fiscal del año 2019, por un valor de $13.387.668.181 pesos, y los recursos asignados para el 2020, que ascienden a $18.362.520.000 pesos.

2.2.4 Por último, el Ministerio de Cultura sostiene que la expresión «responsables de cultura», contenida en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto, se refiere a «la instancia pública del nivel departamental y del Distrito Capital que ejerce las funciones de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y de los planes del sector cultura, las cuales obtienen su denominación según la estructura orgánica de la entidad territorial».

3. Asunto bajo revisión, problema jurídico y metodología de la decisión

3.1 En virtud del procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional asumió el conocimiento del Decreto Legislativo 561 del 15 de abril de 2020, «por el cual se dictan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica».

Este Decreto, a su vez, desarrolla el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, «por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional», declarado exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-145 de 2020.

3.2 En razón del alcance del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno nacional con fundamento en la declaratoria de un estado

de emergencia económica, social y ecológica, corresponde a la Sala Plena determinar si el Decreto Legislativo 561 de 2020 satisface las condiciones formales y materiales de validez que exigen la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

3.3 Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte analizará la finalidad, el alcance y el contenido de las medidas adoptadas y reiterará la jurisprudencia que desarrolla tales condiciones formales y sustanciales.

4. Finalidad, alcance y contenido de las medidas adoptadas

4.1 Antes de abordar el análisis de las medidas específicas adoptadas en el Decreto Legislativo 561 de 2020, la Corte considera necesario hacer una breve referencia a los antecedentes normativos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura.

El origen de estos recursos se remonta a la expedición de la Ley 788 de 2002. El artículo 35 de esta normativa adicionó el artículo 468-3 al Estatuto Tributario para establecer una nueva lista de servicios gravados con el IVA. El parágrafo 2 del precepto dispuso que a partir del 1 de enero de 2003, el servicio de telefonía móvil estaría gravado con una tarifa del IVA del 20%. La norma precisó que el incremento del 4% sería destinado a inversión social y que el 25% de este porcentaje debía ser girado a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo «y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana».

Posteriormente, el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006 replicó el contenido normativo del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 y aclaró que la ejecución de los recursos debía efectuarse mediante convenios suscritos con los municipios y los distritos. Además, determinó que «[l]os

municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades».

Varios años después, los artículos 71 y 72 de la Ley 1607 de 2012 adicionaron los artículos 512-1 y 512-2 al Estatuto Tributario, con el propósito de desligar los recursos destinados a la cultura del IVA y crear el impuesto nacional al consumo. En concordancia con lo prescrito en el artículo 512-1, de manera general, el hecho generador de este impuesto es la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de los servicios y bienes allí indicados7. El artículo 512-2, que es al que se refiere el Decreto sub examine, en su versión original, dispuso que los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarían gravados con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el IVA. Los incisos tercero y cuarto dispusieron que el 25% de los recursos recaudados serían destinados en partes iguales a inversión social en deporte y cultura. El inciso siguiente ordenó que el 3% de los recursos para cultura debían destinarse a «programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad».

Luego, mediante el artículo 85 de la Ley 1753 de 2015, se varió el porcentaje de destinación del impuesto y se determinó que el 90% de los recursos recaudados serían orientados al fomento de la cultura y el deporte. Igualmente, se previó que el 12,5% de los recursos fueran girados al Distrito Capital y a los departamentos, para que a través de convenios celebrados con los municipios y distritos, se viabilizaran programas de promoción y desarrollo de la cultura y de la actividad artística. Igualmente, dicho artículo estableció que « [d]el total de estos recursos se deberán destinar mínimo un tres por ciento (3%) a programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad».

Finalmente, el artículo 512-2 del Estatuto Tributario fue modificado por el artículo 202 de la

Ley 1819 de 2016. En la actualidad, el artículo 512-2 retoma parcialmente su versión original y prevé que los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el IVA8. De este modo, el sujeto pasivo del impuesto es el consumidor final de esos servicios y los responsables de cobrarlo y pagarlo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) son los prestadores de los mismos.

La norma agrega que los servicios de datos, internet y navegación móvil se gravarán solo en el monto que exceda el 1.5 de la Unidad de Valor Tributario (UVT) mensual9. También especifica que el impuesto se causa en el momento en que el usuario paga el servicio.

Este impuesto, por expreso mandato del mencionado artículo, es destinado a inversión social en deporte y cultura, con la siguiente distribución: 70% para deporte y 30% para cultura, recursos que son presupuestados por los ministerios del Deporte y de Cultura, respectivamente.

Los parágrafos 1 y 2 precisan tres aspectos: (i) los recursos girados para cultura a los entes territoriales que no hayan sido ejecutados al 31 de diciembre de la vigencia siguiente a la cual fueron girados serán reintegrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados; (ii) los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural; y (iii) los rendimientos financieros deberán consignarse semestralmente a la dependencia indicada.

4.2 Es en este contexto que los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 561 de 2020 modifican transitoriamente la destinación de los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo para la cultura. Concretamente, dichos artículos reorientan esos recursos, incialmente proyectados para inversión social en ese sector, al reconocimiento y pago de transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a favor de los artistas,

creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad.

En efecto, de acuerdo con su parte motiva, el Decreto Legislativo 561 busca mitigar los efectos económicos producidos por la Covid-19 sobre los ingresos de aquellas personas. Al respecto, la norma destaca que con el fin de evitar la propagación de la enfermedad, el Gobierno nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social restringieron la celebración de reuniones y actos dirigidos al público. Estas medidas han afectado de manera especial a los trabajadores de la cultura, pues han limitado casi por completo las posibilidades para realizar las actividades de las cuales derivaban su sustento. En consecuencia, advierte la norma, su derecho fundamental al mínimo vital «se encuentra gravemente comprometido».

Por lo anterior, según las consideraciones del Decreto, el otorgamiento de transferencias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales tiene dos objetivos: (i) garantizar su subsistencia y (ii) «agilizar los procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras». En este sentido, las medidas constituyen un «mecanismo alterno» para la satisfacción de su derecho fundamental al mínimo vital.

4.3 De este modo, el artículo 1 del Decreto Legislativo 561 de 2020 establece que los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, regulado en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, girados de la vigencia fiscal del año 2019, que al 15 de abril del 2020 no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados, y los que se giren durante la presente anualidad, por parte del Ministerio de Cultura a los departamentos y al Distrito Capital, deberán dirigirse transitoriamente a alcanzar el propósito mencionado anteriormente.

En este orden, el artículo 2 dispone que las dependencias encargadas del sector de la cultura de los departamentos y del Distrito Capital serán las responsables de ordenar transferencias

no condicionadas o incentivos económicos a favor de esas personas, con cargo a los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura.

Para el efecto, el artículo citado determina que los aspirantes no podrán formar parte de otros programas sociales, puntualmente, de Familias en Acción10, Colombia Mayor11, BEPS para creadores y gestores culturales12, Jóvenes en Acción13, Ingreso Solidario14 o ser beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA)15.

También prescribe que, como mínimo, el 3% del valor de las transferencias no condicionadas o incentivos económicos se destinarán a los artistas, creadores y gestores culturales en situación de discapacidad.

El inciso 4 del artículo 2 ordena que las transferencias no condicionadas y los incentivos económicos solo podrán efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2020.

Finalmente, el parágrafo atribuye a los departamentos y al Distrito Capital la competencia de realizar «[e]l seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos». Por tanto, les impone la responsabilidad de reportar mensualmente al Ministerio de Cultura los listados de beneficiarios y el tipo de ayudas otorgadas.

De acuerdo con lo anterior, pasa la Corte a determinar si estas medidas cumplen, uno a uno, los requisitos formales y sustanciales de validez definidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

5. Análisis del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto Legislativo 561 de 202016

5.1 Esta Corporación ha afirmado que aunque la Constitución le confiere al Gobierno nacional la facultad de valorar ampliamente los medios para conjurar la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, esta potestad está sometida a determinadas condiciones de validez formal y material. Estos requisitos tienen por objeto «asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta»17.

5.2 En concordancia con lo dispuesto en la Constitución y en la LEEE, los decretos legislativos deben cumplir estos tres requisitos de forma: (i) estar suscritos por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (ii) haber sido dictados y promulgados en desarrollo del decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica, y dentro del término de esta; y (iii) contar con la motivación correspondiente. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

(i) Está suscrito por el Presidente de la República y los dieciocho ministros que forman parte del gabinete (requisito de competencia). En efecto, el Decreto Legislativo fue firmado por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, y por todos los ministros que conforman el Gobierno nacional.

(ii) Fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional

(requisito de temporalidad). El Decreto de la referencia fue expedido el 15 de abril de 2020 y su publicación se efectuó en el Diario Oficial n.º 51.286 del mismo día. Dado que el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró la emergencia por el término de 30 días calendario contados a partir de su entrada en vigor, es claro que el Decreto sub examine fue expedido dentro del término establecido en el artículo 215 de la Constitución.

(iii) Se encuentra motivado (requisito de motivación). El Decreto hace explícitos los hechos y las consideraciones fácticas y jurídicas que originaron su expedición. Igualmente, indica la finalidad de las medidas adoptadas y su relación con la declaratoria del estado de emergencia.

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que el Decreto Legislativo 561 de 2020 satisface las exigencias formales previstas para el efecto y, por ello, es constitucional en ese aspecto.

6. Análisis del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 561 de 202018

6.1 Ahora bien, para verificar el cumplimiento de los requerimientos sustanciales o materiales que deben satisfacer los decretos legislativos de desarrollo de los estados de emergencia, la jurisprudencia ha empleado una metodología de juicios. Esta se fundamenta en tres fuentes normativas, las cuales, en su conjunto, integran el parámetro del control de constitucionalidad: los artículos 212 a 215 de la Constitución, la LEEE y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia19. La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal, primero, obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y, segundo, exige que las suspensiones

extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

6.2 Procede la Corte a determinar si las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 561 de 2020 satisfacen las condiciones sustanciales de validez.

6.2.1 El juicio de finalidad20 está previsto por el artículo 10 de la LEEE21. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos22.

Las medidas adoptadas en el Decreto sub examine guardan una relación, específica e inmediata, con los hechos que dieron lugar al estado de excepción. En efecto, el Decreto Legislativo 417 de 2020 declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia causada por la enfermedad Covid-19. Para contrarrestar los efectos sobre la salud pública del nuevo coronavirus y evitar el escalonamiento del contagio, el Gobierno nacional ha adoptado medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena23. Estas medidas han implicado el cierre temporal de todos los espacios que puedan generar aglomeraciones y propiciar el contacto físico entre las personas.

Dichas medidas han tenido efectos especialmente negativos sobre el sector de la cultura, pues han imposibilitado por completo la realización de actividades artísticas presenciales. Esto ha limitado seriamente los ingresos económicos y, por tanto, los medios de subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, pues los escenarios en los que habitualmente hacen sus presentaciones y transmiten su obras se encuentran cerrados.

El Decreto Legislativo 561 de 2020 busca contrarrestar las consecuencias de esta situación sobre el derecho fundamental al mínimo vital de esas personas. Con este propósito, la norma modifica, de manera temporal, la destinación de los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo para inversión social en cultura (artículo 512-2 del Estatuto Tributario) y los reorienta al reconocimiento y pago de transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a favor de los artistas, creadores y gestores culturales en estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad. Lo anterior, con dos objetivos claros: (i) garantizar su subsistencia y la protección de su derecho fundamental al mínimo vital y (ii) «agilizar los procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras».

En concordancia con lo dispuesto en el Decreto, estas ayudas serán otorgadas por los departamentos y el Distrito Capital, con cargo a los mencionados recursos.

El Decreto, además, dispone mecanismos para garantizar que esos recursos sean destinados exclusivamente a los artistas, creadores y gestores culturales afectados económicamente por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales han sido adoptadas con el fin de detener la propagación del coronavirus SARS-CoV-2. Estos mecanismos son: (i) el condicionamiento del beneficio a la demostración de la situación de vulnerabilidad; (ii) el otorgamiento de, como mínimo, el 3% de las ayudas a favor de los artistas, creadores y gestores culurales en situación de discapacidad; y (iii) la atribución de la responsabilidad a los departamentos y municipios de realizar «[e]l seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos» y reportar mensualmente al Ministerio de Cultura los listados de los beneficiarios y el tipo de ayudas otorgadas, «para los fines que este considere pertinentes».

Por lo anterior, este Tribunal comprueba que el Decreto de la referencia satisface el juicio de

finalidad, toda vez que está orientado a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, principalmente, sobre los ingresos y la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales.

6.2.2 El juicio de conexidad material24 está previsto en los artículos 215 de la Constitución25 y 47 de la LEEE26. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente27 y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia28.

Desde el punto de vista de la conexidad material interna, la Sala observa que las medidas adoptadas tienen una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto. En efecto, en precedencia se explicó que la norma contiene consideraciones explícitas en relación con la urgencia de adoptar medidas orientadas a mitigar los efectos de la pandemia sobre la economía, el mercado laboral y, concretamente, sobre los ingresos y los medios de subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales. Sobre este último punto, tal y como se indicó en páginas anteriores, los considerandos exponen el vínculo de causalidad que existe entre la enfermedad Covid-19, el aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena, el «cierre de todos los espacios destinados para las actividades de expresion y disfrute de la cultura» y la evidente afectación del derecho fundamental al mínimo vital de esas personas.

Respecto de la conexidad material externa, la Corte reitera que existe una relación entre el Decreto sub examine y el Decreto Legislativo 417 de 2020, por el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Esto, por cuanto fue expresamente expedido con ocasión y en desarrollo de dicho estado y su propósito es

adoptar medidas para conjurar la crisis causada por la Covid-19. En este sentido, el Decreto Legislativo 561 de 2020 señala que «los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el coronavirus Covid-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para el desarrollo y ejecución de actividades culturales y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada».

Esta afirmación tiene conexidad con los motivos expresados en el Decreto Legislativo 417 de 2020. Puntualmente, en la parte considerativa de este se expresa que «la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta […] el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación». Igualmente, en dicho decreto se destaca que el Gobierno nacional adoptará todas aquellas medidas «que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo».

Con fundamento en lo expuesto, la Corte concluye que el Decreto objeto de estudio cumple los requisitos del juicio de conexidad material porque existe relación directa, específica e inmediata entre, por un lado, sus partes resolutiva y motiva y, por otro, las materias que este desarrolla y los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

6.2.3 El juicio de motivación suficiente29 ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas30. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas31, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los «decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada

una de las limitaciones de los derechos constitucionales»32.

Según lo indicado en el párrafo anterior, en el presente caso, el juicio de motivación suficiente resulta menos exigente. Esto es así porque el Decreto Legislativo 561 de 2020 no contiene medidas que limiten, afecten, suspendan o restrinjan derechos fundamentales. Antes bien, su finalidad es proteger el derecho fundamental al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales.

No obstante, sí expone las razones que justificaron su expedición. En sus consideraciones se lee que si bien las medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena han afectado negativamente y de forma general a la economía, sus repercusiones se han sentido de manera especial en el sector de la cultura. Esto, pues tales medidas han implicado el cierre temporal de todos los espacios y escenarios en los que, habitualmente, los artistas presentan sus obras al público. Lo anterior, continúa el Decreto, ha limitado seriamente las posibilidades de subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales.

En este sentido, la norma alerta sobre la necesidad de contrarrestar las consecuencias de esta situación, mediante el reconocimiento y pago de transferencias económicas no condicionadas o incentivos económicos. Al respecto, hace una anotación puntual en relación con el deber del Estado de garantizar el acceso a esas ayudas por parte de las personas con discapacidad.

Con este propósito, la disposición advierte sobre la existencia del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura y la conveniencia de utilizar esos recursos para alcanzar la finalidad aludida. De este modo, el Decreto crea «una medida de carácter temporal, para mitigar los efectos económicos derivados de la propagación del coronavirus Covid-19 en materia de la subsistencia para los artistas, creadores y gestores culturales».

En resumen, la Sala Plena comprueba que el Decreto cumple las exigencias del juicio de motivación suficiente porque, aunque no limita ningún derecho constitucional, sí expone las razones que justificaron su expedición.

6.2.4 El juicio de ausencia de arbitrariedad33 tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.34 La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales35; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento36.

En la sección anterior se indicó que el Decreto Legislativo 561 de 2020 no limita, afecta o suspende derechos fundamentales. Por el contrario, se reitera que busca proteger el derecho fundamental al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales que estén en situación de vulnerabilidad, mediante el reconocimiento y pago de una ayuda económica no condicionada.

De hecho, como se desarrollará más adelante, establece una acción afirmativa a favor de quienes se encuentran en situación de discapacidad, con el fin de materializar su derecho fundamental a la igualdad37.

Dado que el Decreto modifica transitoriamente la destinación de los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo destinados a la cultura, para el reconocimiento y pago de transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a favor de este sector de la población, su contenido es eminentemente tributario y social. En estas condiciones, es claro que bajo ninguna perspectiva, las medidas adoptadas vulneran o restringen derechos o

libertades fundamentales.

Por último, la Corte verifica que la norma de excepción no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Al respecto, las referencias que hace a las funciones del Ministerio de Cultura ya estaban contenidas en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario. Por su parte, las nuevas atribuciones legales de los departamentos y del Distrito Capital —reconocimiento y pago de las transferencias monetarias no condicionadas y seguimiento y control jurídico, administrativo y financiero de los recursos— replican el funcionamiento ordinario del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura y refuerzan la autonomía de estos entes territoriales.

Por lo anterior, la Sala Plena considera que el Decreto Legislativo 561 de 2020 supera las exigencias del juicio de ausencia de arbitrariedad, toda vez que (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

6.2.5 El juicio de intangibilidad38 parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter intocable de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer

matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Ya se destacó que el Decreto Legislativo 561 de 2020 no limita ni suspende ningún derecho fundamental. Respecto del presente juicio, la Corte encuentra que tampoco afecta ninguno de los derechos catalogados como intangibles en los tratados de derechos humanos y en la jurisprudencia constitucional.

6.2.6 El juicio de no contradicción específica39 tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

En primer lugar, no existe una contradicción específica entre las medidas adoptadas y la Constitución. Ninguna norma constitucional prohíbe el otorgamiento de ayudas económicas a los artistas, creadores y gestores culturales que estén en estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad, con cargo a un impuesto.

Por el contrario, varios preceptos superiores imponen al Estado obligaciones en ese sentido40. En efecto, el inciso 2 del artículo 13 de la Carta Política prevé que el Estado tiene el deber especial de proteger a las personas «que por su condición económica, física […], se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que

contra ellas se cometan». En esta misma línea, el artículo 47 superior reconoce la obligación del Estado de adelantar «una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran».

Así mismo, el artículo 70 ejusdem señala que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura y de reconocer la igualdad y dignidad de sus diversas manifestaciones. Del mismo modo, el artículo 71 establece que la búsqueda de la expresión artística es libre y, además, atribuye dos responsabilidades al Estado: (i) crear «incentivos para personas […] que desarrollen y fomenten […] las demás manifestaciones culturales» y (ii) ofrecer «estímulos especiales a personas […] que ejerzan estas actividades».

De otro lado, el artículo 334 de la misma normativa prescribe que el gasto público social es prioritario y que el Estado, de manera especial, intervendrá para «asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos». Por su parte, el artículo 359, numeral 2, superior advierte que «[n]o habrá rentas nacionales de destinación específica», salvo que se trate de aquellas orientadas a inversión social41.

Además, la determinación de que, como mínimo, el 3% de las ayudas sean entregadas a artistas, creadores y gestores culturales en situación de discapacidad cumple los compromisos internaciones de Colombia en esta materia. Así, por ejemplo, el artículo 11 de de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 1346 de 200943— dispone que en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, el Estado debe adoptar todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad. Así mismo, el artículo 28, numeral 1, ejusdem determina que «[l]os Estados Partes reconocen el derecho de

las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias». De igual modo, el artículo 30.2 de este instrumento internacional preceptúa que «[l]os Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual, no sólo en su propio beneficio sino también para el enriquecimiento de la sociedad».

En segundo lugar, aunque el artículo 355 de la Constitución prohíbe el otorgamiento de auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que bajo determinadas condiciones, tales erogaciones sí pueden ajustarse a las exigencias superiores. Para el efecto, corresponde verificar «si son el resultado del cumplimiento del deber constitucional expreso de adoptar medidas encaminadas a financiar, con bienes o recursos públicos, la satisfacción de derechos constitucionales de grupos o sectores constitucionalmente protegidos o de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares que requieren, para satisfacer los fines estatales, de un apoyo o ayuda del Estado»44. En estos eventos, ha dicho la Corte, la medida deberá ser declarada exequible, pues busca proteger derechos y actividades amparados por la Constitución en el marco del gasto público social45.

En esta misma sección ya se explicó que, en cumplimiento de varios preceptos constitucionales y de algunos compromisos internacionales adquiridos por el Estado, el Decreto Legislativo 561 de 2020 busca proteger el derecho fundamental al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales, dada su condición de vulnerabilidad en las actuales circunstancias. Puntualmente, se precisó que, con fundamento en el artículo 71 de la Constitución, el Estado tiene el deber de crear incentivos y estímulos especiales para las personas que desarrollen y fomenten las manifestaciones culturales.

Desde esta perspectiva, las medidas contenidas en el Decreto sub judice no contradicen la prohibición prevista en el artículo 355 de la Constitución. Antes bien, se enmarcan en las

excepciones legítimas a dicha prohibición, pues se sustentan en los mandatos constitucionales que le imponen al Estado el deber de asignar recursos públicos para la satisfacción de los fines del Estado social de derecho en el ámbito de la cultura y garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores de ese sector46.

En tercer lugar, la Sala no advierte que el Decreto desconozca los límites contenidos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Al respecto, en apartados anteriores se explicó que la medida está destinada exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Por ello, es claro que tampoco afecta la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo.

Además, el artículo 2 del Decreto sub examine respeta los límites previstos en el inciso 3 del artículo 215 de la Constitución y en el parágrafo del artículo 47 de la LEEE. Estos preceptos establecen que los decretos de desarrollo del estado de emergencia podrán, solo en forma transitoria, modificar los tributos existentes y que las medidas tributarias dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. El artículo 2 del Decreto señala que los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura, con cargo a los cuales se otorgarán las transferencias monetarias no condicionadas o los incentivos económicos, serán aquellos no comprometidos ni ejecutados en la vigencia fiscal del año 2019 y los que se giren durante el presente año. De hecho, el inciso 5 de dicho artículo precisa que «[e]stas transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos podrán efectuarse únicamente hasta el 31 de diciembre de 2020».

Finalmente, ninguna de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 561 de 2020 desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Ya se aclaró que esas medidas buscan, en cambio, generar un medio de susbsistencia para la satisfacción de las necesidades básicas de los artistas, creadores y gestores culturales.

En estos términos, este Tribunal concluye que la norma objeto de control cumple los requisitos del juicio de no contradicción específica, toda vez que no desconoce ninguna norma de rango constitucional y respeta los límites fijados en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.

6.2.7 El juicio de incompatibilidad47, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

La Corte encuentra que lo dispuesto en la norma examinada resulta incompatible con el artículo 512-2 del Estatuto Tributario. Puntualmente, respecto de la destinación de los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura. Así, mientras los artículos 1 y 2 del Decreto bajo estudio establecen que esos recursos «deberán destinarse transitoriamente para contribuir a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que se encuentren en situación de vulnerabilidad»; el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, señala que dicho impuesto «será destinado a la inversión social en […] cultura».

Otro aspecto en el que el Decreto resulta incompatible con el artículo 512-2 del Estatuto Tributario es el empleo que cada uno le da a los recursos girados para inversión social en cultura a las entidades territoriales, que no hayan sido ejecutados al 31 de diciembre de la vigencia siguiente a la cual fueron girados. En efecto, en tanto el artículo 1 de la norma sub examine determina que los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura, «girados de la vigencia fiscal 2019 que a la fecha de expedición de este decreto no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados», serán destinados para el otorgamiento de ayudas económicas a los artistas, creadores y gestores culturales en estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad; el inciso 2 del parágrafo 1 del artículo 512-2 del Estatuto Tributario ordena que esos mismos recursos, una vez reintegrados por las entidades territoriales a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, sean

«destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural».

Sin embargo, el Decreto sí expresa las razones que justificaron las medidas anotadas. En párrafos anteriores se detalló que en su parte considerativa, la norma precisa que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena han generado el cierre de todos los espacios y escenarios dedicados a la cultura y que esta situación ha afectado especialmente a los artistas, creadores y gestores culturales.

En este sentido, el Decreto llama la atención sobre la necesidad de reconocer transferencias económicas no condicionadas o incentivos económicos a ese sector de la población, con el propósito garantizar su subsistencia. También advierte sobre la conveniencia de utilizar los recursos del impuesto nacional al consumo con destinación a la cultura, para alcanzar esa finalidad.

Por tanto, la Corte comprueba que las incompatibilidades entre la norma de excepción y la norma ordinaria se encuentran debidamente motivadas, pues en el Decreto se expusieron las razones específicas por las cuales, en las circunstancias actuales, es procedente efectuar los cambios legales mencionados.

6.2.8 El juicio de necesidad48, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario

de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

Desde la perspectiva de la necesidad fáctica, la Corte observa que las medidas contenidas en el Decreto sub examine son imprescindibles para superar los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Lo anterior, por varias razones.

En primer lugar, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los artistas, creadores y gestores culturales como consecuencia del cierre de los espacios y escenarios dedicados a la cultura. Esto demandaba la adopción de medidas que permitieran reconocer a su favor algún tipo de ayuda o beneficio económico, con el fin de mitigar los efectos del aislamiento preventivo obligatorio.

En segundo lugar, la imposibilidad real de que el Ministerio de Cultura efectuara directamente las transferencias monetarias no condicionadas o los incentivos económicos a aproximadamente 80 mil artistas, creadores y gestores culturales y, además, vigilara la destinación adecuada de los recursos. Esto hacía necesario replicar el funcionamiento ordinario del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, pero introduciendo importantes adaptaciones a las circunstancias actuales. Con este propósito, el Decreto atribuye a los departamentos y al Distrito Capital la responsabilidad de entregar las ayudas y ejercer el control jurídico, técnico y financiero de los recursos, sin perjuicio del deber de reportar mensualmente la información correspondiente al Ministerio de Cultura.

En tercer lugar, la insuficiencia de los recursos públicos disponibles para atender la emergencia y la necesidad imperiosa de hacer un uso eficiente de los mismos son factores que exigían la adopción de medidas específicas que permitieran cumplir varios objetivos legítimos, a saber: (i) otorgar ayudas a la mayor cantidad de personas afectadas por la crisis; (ii) beneficiar a quienes no han recibido la ayuda del Estado por otros canales; (iii) evitar

abusos y (iv) focalizar y priorizar el gasto público social en determinados sectores de la población que, como en el caso de los artistas, creadores y gestores culturales, han sufrido de manera más intensa los efectos económicos de la pandemia causada por la enfermedad Covid-1949. Esto justifica, en los términos del juicio de necesidad fáctica, que el artículo 2 del Decreto disponga, a modo de condición, que para acceder a las transferencias económicas no condicionadas o incentivos económicos, los interesados no puedan formar parte de otros programas sociales.

En efecto, el artículo 512-2 del Estatuto Tributario dispone que el impuesto nacional al consumo por los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil «será destinado a inversión social en Deporte y Cultura».

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «la determinación de lo que es inversión social, “no resulta de un ejercicio semántico” pues “no siempre es fácil distinguir dentro del género gasto social lo que tiene que ver con la inversión y lo que concierne al funcionamiento”50, es decir, la inversión social es una especie que pertenece al género del gasto social51»52.

En este sentido, la inversión social comparte el objetivo del gasto público social, aunque este último también comprenda los gastos de funcionamiento. En consecuencia, el concepto de inversión social pública alude al empleo de recursos de igual naturaleza en procesos, programas, proyectos y actividades que tengan por finalidad «la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población»53.

Bajo esta mirada, el concepto de inversión social abarca diversas y variadas posibilidades, todas ellas enmarcadas en tres propósitos: (i) satisfacer las necesidades básicas de la población; (ii) generar bienestar general; y (iii) mejorar la calidad de vida de las personas. En el ámbito de la cultura, de acuerdo con el artículo 1, numeral 8, de la Ley 397 de 1997, «por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias»54, el desarrollo económico y social se encuentra estrechamente vinculado con el desarrollo cultural, por lo que, en este campo, «[l]os recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social»55.

En concordancia con las funciones del Estado en relación con la cultura, la Ley precisa que los objetivos de la política estatal en esta materia son dos: la preservación del patrimonio cultural de la Nación y «el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional»56. En esta línea, los artículos 17 y 18 de la misma Ley establecen que tales estímulos deben estar dirigidos a la creación, al desarrollo de actividades artísticas y culturales, a la investigación y al fortalecimiento de la cultura. Con este propósito, el artículo 18 preceptúa que el Estado establecerá «programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural»; también al otorgamiento de «incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo […] de las […] expresiones culturales».

De la lectura sistemática de las normas antes detalladas, y en particular de la naturaleza de los estímulos indicados en el artículo 18 citado, la Corte concluye, prima facie, que en lo referente al otorgamiento de subsidios o ayudas económicas específicas, el concepto de inversión social en cultura alude al reconocimiento de incentivos dirigidos a personas,

comunidades y organizaciones dedicadas a las diferentes expresiones culturales, en razón de su quehacer y con el objeto de difundir, fomentar y desarrollar sus actividades artísticas.

En este sentido, la concesión de transferencias monetarias o incentivos económicos para garantizar la subsistencia y proteger el derecho fundamental al mínimo vital de esas personas no es, en estricto rigor, inversión social en cultura. Aunque sin duda esos beneficios buscan mejorar su calidad de vida y satisfacer sus necesidades básicas —y en este sentido es inversión social, de modo que no se vulnera el artículo 359, numeral 2, de la Constitución—, el propio Legislador ha delimitado la finalidad y el alcance de ese concepto en el ámbito de la cultura. La definición de los propósitos de esa inversión, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 397 de 1997, no incluye, a primera vista, el reconocimiento de ayudas económicas a favor de los artistas, cuando la finalidad de esta actuación no sea la difusión y promoción de su arte y el fomento de la creación cultural, como en el presente caso.

De este modo, la Sala Plena advierte, como ya se había dicho en páginas anteriores, que el artículo 1 del Decreto Legislativo 561 de 2020 modifica transitoriamente la destinación de los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo para la cultura. Si bien la nueva destinación podría catalogarse como inversión social en un sentido amplio, en precedencia se demostró que no se ajusta al concepto de inversión social en cultura.

Por tales motivos, la norma satisface las exigencias del juicio de necesidad jurídica, pues dicho cambio solo se podía efectuar mediante la expedición de una norma con fuerza material de ley.

De otro lado, la Corte considera que el artículo 2 también cumple las exigencias del juicio de subsidiariedad. Como ya se ha dicho, este artículo crea las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a favor de los artistas, creadores y gestores culturales y asigna a los departamentos y municipios dos responsabilidades: efectuar su

entrega y realizar el seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos.

Al respecto, la Sala no advierte la existencia de reglas jurídicas ordinarias que le hubiesen permitido al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción. En efecto, la nueva destinación de los recursos del impuesto nacional al consumo para inversión social en cultura y el respeto por la autonomía de los entes territoriales para planificar y promover su desarrollo económico y social57 hacían necesaria la expedición de una norma de rango legal.

Finalmente, si bien mediante el Decreto Legislativo 475 del 25 de marzo de 2020 —declarado exequible en la Sentencia C-153 de 2020—, el Gobierno nacional adoptó medidas para favorecer el sector cultura, ninguna de ellas permite alcanzar el propósito de la norma de excepción sub examine58. En efecto, dicho decreto se contrae a (i) establecer una destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, para «apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual)»; (ii) ampliar los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas y de la cuota para el desarrollo cinematográfico; y (iii) agilizar el pago de los recursos por concepto de seguridad social para los creadores y gestores culturales, con cargo a los recursos de la estampilla Procultura.

En suma, la Corte considera que el Gobierno no incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca del carácter imprescindible de las medidas contenidas en el Decreto y acertó en su valoración fáctica y jurídica.

6.2.9 El juicio de proporcionalidad59, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que

las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este juicio particular no excluye, naturalmente, la aplicación del test de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El Decreto sub examine cumple las condiciones del juicio de proporcionalidad porque, como ya se ha indicado, no limita, afecta, suspende o restringe derechos fundamentales. Por el contrario, su finalidad es proteger el derecho fundamental al mínimo vital de los artistas, creadores y gestores culturales. Adicionalmente, las medidas son proporcionales a la magnitud de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

En efecto, el otorgamiento de transferencias monetarias o incentivos económicos a favor de ese sector de la población, con cargo a los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a la cultura, así como las responsabilidades asignadas a los departamentos y al Distrito Capital, son medidas que no resultan excesivas en relación con la perturbación que se pretende conjurar. En este sentido, las mismas son razonables y legítimas para (i) garantizar la subsistencia y la protección del derecho fundamental al mínimo vital de los beneficiarios de la prestación; (ii) «agilizar los procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras»; y (iii) asegurar que los recursos sean entregados rápidamente y de acuerdo con la destinación prevista en el Decreto.

Además, de conformidad con lo sostenido en los apartados anteriores, las medidas adoptadas son consonantes con los deberes estatales consagrados en los artículos 13, 47, 71 y 334 de la Constitución. Esto, por dos razones. Primero, porque establecen una protección especial en favor de los artistas, creadores y gestores en estado de vulnerabilidad por su condición económica o que estén en situación de discapacidad. Y, segundo, por cuanto crean

una ayuda económica a favor de quienes se dedican a desarrollar y fomentar las diversas expresiones culturales. Dicha ayuda les permitirá tener acceso a los bienes y servicios básicos que necesitan para subsistir en las actuales circunstancias.

Igualmente, el Decreto está debidamente limitado a la finalidad que pretende alcanzar y en él no se advierte una extralimitación por parte del Gobierno nacional. Así, por ejemplo, la norma establece mecanismos que protegen la autonomía de los entes territoriales. En efecto, el artículo 1 precisa que los recursos con cargo a los cuales se harán transferencias monetarias no condicionadas o se reconocerán incentivos a favor de los trabajadores de ese sector serán aquellos girados en la vigencia fiscal del año 2019, siempre y cuando «a la fecha de expedición de este decreto no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados». Adicionalmente, el artículo 2 señala que «el seguimiento y control jurídico, técnico, administrativo y financiero de los recursos corresponde a los departamentos y al Distrito Capital».

Del mismo modo, y con el fin de preservar la inversión social en cultura y respetar la voluntad del Legislador de destinar los recursos del impuesto nacional al consumo para el cumplimiento de ese objetivo, el artículo 2 aclara que tales transferencias e incentivos «podrán efectuarse únicamente hasta el 31 de diciembre de 2020».

Así mismo, ante la insuficiencia de los recursos públicos disponibles para atender la emergencia y con el propósito de otorgar ayudas a la mayor cantidad de personas afectadas por la crisis y evitar abusos, el inciso 3 del artículo 2 determina que los beneficiarios no podrán formar parte de otros programas sociales.

Por las razones expresadas, la Sala Plena considera que el Decreto Legislativo 561 de 2020 satisface las exigencias del juicio de proporcionalidad, porque su contenido es acorde con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y no

lesiona ningún principio o derecho constitucional.

El Decreto de la referencia no impone ningún trato discriminatorio, fundado en criterios sospechosos como los enlistados en el artículo 14 de la LEEE, o distinciones que resulten incompatibles con el derecho a la igualdad.

Por el contrario, la norma ordena el otorgamiento de ayudas económicas a los artistas, creadores y gestores culturales que se encuentren en estado de vulnerabilidad o en situación de discapacidad.

En el primer supuesto, esta disposición busca, justamente, materializar la dimensión sustancial de ese derecho fundamental, con el fin de que esas personas superen ese estado y estén en condiciones de igualdad en dignidad y derechos. La protección especial se justifica, en este caso, en la urgencia de contrarrestar el riesgo que padecen los artistas de sufrir un deterioro importante en sus condiciones materiales de vida. Este riesgo es provocado en las actuales circunstancias por la imposibilidad, casi absoluta, de ejercer su actividad laboral.

En el caso de las personas con discapacidad, se trata de una acción afirmativa que pretende eliminar las barreras y prejuicios sociales que las afectan, promover su reconocimiento y facilitar su participación en todas las actividades que se desarrollan en la sociedad64.

Desde su jurisprudencia más temprana, la Corte ha sostenido que este tipo de medidas tiene pleno respaldo en los artículos 13 y 47 de la Constitución65, porque aunque imponen un tratamiento formalmente desigual, este se funda en el «compromiso estatal de remover los

obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho»66. En este sentido, dicho tratamiento tiene «un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos»67. De este modo, «[s]i bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo»68.

De hecho, respecto de las personas con discapacidad, este Tribunal ha sostenido que cuando el Estado omite el deber de implementar acciones afirmativas, «se incurre en una forma de discriminación, debido a que tal omisión perpetúa la estructura de exclusión social e invisibilidad a la que han sido sometidas históricamente las personas en condición de discapacidad, y obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales»69.

En este sentido, el contenido del inciso 3 del artículo 2 del Decreto 561 de 2020 se asemeja al de los artículos 71 y 72 de la Ley 1607 de 2012, que adicionaron los artículos 512-1 y 512-2 al Estatuto Tributario, y 85 de la Ley 1753 de 201570, los cuales también preveían que el 3% de los recursos del impuesto nacional al consumo para la inversión social en cultura debía destinarse a los artistas, creadores y gestores culturales en situación de discapacidad71.

Visto lo anterior, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 561 de 2020 no contiene medidas que impongan un trato discriminatorio basado en criterios sospechosos. Antes bien, en virtud del artículo 13 de la Constitución, establece una protección especial en favor de los artistas, creadores y gestores que se encuentran en estado de vulnerabilidad por su condición económica o que están en situación de discapacidad.

6.3 Finalmente, se debe mencionar que el artículo 3 del Decreto, el cual dispone que «[e]l

presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación», solo refiere el momento a partir del cual la norma produce efectos jurídicos. Por tanto, no tiene ningún reparo de inconstitucionalidad.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Único.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 561 de 2020, «por el cual se dictan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica».

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Central European Time (CET) – hora central europea.

2 Greenwich Mean Time (GMT) – hora del meridiano de Greenwich.

3 El ICDT destaca que otros Estados que han ordenado transferencias económicas de recursos públicos al sector de la cultura, como resultado de la crisis económica generada por el nuevo coronavirus, son: México, Singapur, Italia, Tunez, Chile, Noruega, China, Corea del Sur, Alemania, Nueva Zelanda, Irlanda, Polonia, Suiza, y Luxemburgo.

4 En el documento se lee que el cuadro fue elaborado por Sandra Ducón Parra.

5 «Línea 1. Desarrollar inventarios y registros del patrimonio cultural de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio de Cultura; estos inventarios deben ser elaborados participativamente y ser divulgados con todas las comunidades. Los inventarios y registros deben ser digitalizados y estar disponibles para consulta en línea. || Línea 2. Desarrollar programas relacionados con la protección, promoción, difusión y apropiación social del patrimonio cultural por medio de procesos de investigación, prevención, sensibilización, educación y formación de la comunidad. Así mismo, se podrá apoyar la conformación de grupos de Vigías del Patrimonio, el fortalecimiento de los existentes y el desarrollo de proyectos para la protección y salvaguardia del patrimonio cultural por parte de los vigías. || Línea 3. Apoyar la formulación de los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP- de bienes inmuebles de interés cultural del grupo urbano y de monumentos en espacio público, así como de aquellos del grupo arquitectónico y de colecciones de bienes muebles de interés cultural que sean de propiedad pública. || Línea 4. Incentivar la formulación y puesta en marcha de Planes Especiales de Salvaguardia de manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial incluidas o en proceso de inclusión en las Listas Representativas de Patrimonio

Cultural Inmaterial. || Línea 5. Desarrollar actividades relacionadas con la conservación, el mantenimiento periódico y la intervención de bienes de interés cultural, dando prioridad a los declarados de interés cultural del ámbito nacional y a aquellos bienes de interés cultural que se encuentren en riesgo o en situación de emergencia. || Línea 6. Fortalecer los museos, archivos, bibliotecas y/o centros de memoria a nivel local, en lo referente a escritura de guiones museográficos y mejoramiento de dotación y programación. || Línea 7. Desarrollar programas culturales y artísticos que beneficien a la población con discapacidad. || Línea 8. Desarrollar proyectos para la implementación de los Planes Especiales de Salvaguardia – PES – de las manifestaciones incluidas en las listas de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO».

6 Contenidos en las Resoluciones 2260 de 2018 y 3153 de 2019, expedidas por el Ministerio de Cultura.

7 Modificado por los artículos 200 de la Ley 1819 de 2016 y 27 de la Ley 2019 de 2019. El impuesto nacional al consumo tiene como hecho generador la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes: «1. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto. || 2. Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción domestica o importados, según lo dispuesto en los artículos 512-3, 512-4 y 512-5 de este Estatuto. El impuesto al consumo no se aplicará a las ventas de los bienes mencionados en los artículos 512-3 y 512-4 si son activos fijos para el vendedor, salvo de que se trate de los automotores y demás activos fijos que se vendan a nombre y por cuenta de terceros y para los aerodinos. || 3. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas, según lo dispuesto en los artículos 426, 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 de este Estatuto. Este impuesto no es aplicable a las actividades de expendio de bebidas y comidas bajo franquicias».

8 El parágrafo 3 del artículo 512-1 del Estatuto Tributario excluye del impuesto nacional al consumo al departamento del Amazonas y al Archipiélago de San Andrés, Providencia y

Santa Catalina.

9 El artículo 868 del Estatuto Tributario dispone que la Unidad de Valor Tributario (UVT) es la medida de valor que permite ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la DIAN. Este valor se reajusta anualmente en la variación del índice de precios al consumidor para ingresos medios. De conformidad con lo dispuesto en la Resolución 84 del 28 de noviembre de 2019, expedida por la DIAN, para el año 2020, una UVT equivale a $35.607 pesos.

10 Este programa se encuentra regulado en las Leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019. Es liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y entrega a familias en condiciones de pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado de salud y educación. El incentivo de salud se reconoce por cada familia por todos los niños y niñas menores de seis años de edad, cada dos meses (seis veces al año), siempre y cuando asistan oportunamente a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia en la respectiva IPS. El incentivo de educación se entrega de manera individual a tres niños, niñas o adolescentes de la familia, entre los cuatro y los 18 años de edad que estén en el sistema escolar. Este se suministra cinco veces al año, solo si la familia cumple con dos compromisos: los menores deben asistir como mínimo al 80% de las clases programadas y no pueden perder más de dos años escolares. Información disponible en la página web https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx, recuperada el 19 de mayo de 2020.

11 El fundamento legal del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor es el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Está dirigido a las personas de la tercera edad que no tienen soporte familiar, que no cuentan con una pensión o que viven en situación de indigencia o en condiciones de pobreza extrema. Este programa tiene dos modalidades: el subsidio económico directo, el cual se entrega al beneficiario a través del sistema financiero, y el subsidio económico indirecto, que se entrega mediante la prestación de servicios sociales básicos en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y los Centros Diurnos. El valor del subsidio mensual oscila entre los $40.000 y los $80.000 pesos. Los subsidios se entregan con cargo a los recursos del Fondo de Solidad Pensional, el cual es una cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo. Información disponible en la página web

https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/fondo-de-solidaridad/que-es-el-fondo-de-solidaridad-pensional/programas/programa-colombia-mayor.html, recuperada el 19 de mayo de 2020.

12 Los Beneficios Económicos Periódicos para los creadores y gestores culturales se encuentran regulados en el Decreto 2012 de 2017, compilado en el Decreto 1833 de 2016, Único del Sistema General de Pensiones, y en las resoluciones 2260 de 2018 y 3803 de 2017, expedidas por el Ministerio de Cultura. El beneficio económico se reconoce a los creadores y gestores culturales que ya hayan cumplido la edad de pensión (62 años los hombres y 57 años las mujeres) y que si bien cotizaron al Sistema General de Pensiones, no lograron obtener la pensión y reciben ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente. Estos recursos se otorgan con cargo al 10% del recaudo que hacen los muncipios de la estampilla Procultura (numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997). El beneficio consiste en la asignación de una suma mensual que es entregada bimestralmente de forma vitalicia, bajo la condición de que la persona se encuentre afiliada al Régimen Subsidiado en Salud o al Régimen Contributivo de Salud, en calidad de beneficiaria. De acuerdo con los recursos disponibles, la entidad territorial define el monto de la anualidad a otorgar, el cual no podrá exceder el 30 % de un salario mínimo mensual legal vigente. Sobre el particular, se pueden consultar los fundamentos jurídicos 28.4 y 28.5 de la Sentencia C-153 de 2020, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 475 de 2020.

13 Jóvenes en Acción es un programa liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dirigido a los jóvenes bachilleres entre los 14 y los 28 años de edad en condición de pobreza y vulnerabilidad. Consiste en la entrega de transferencias monetarias condicionadas, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Los beneficiarios deben estar matriculados en alguna de las Instituciones de Educación Superior públicas con las que el Programa tiene convenio interadministrativo o en el SENA, en cualquier modalidad. Información disponible en la página web https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Que-es-jovenes-en-accion.aspx, recuperada el 19 de mayo de 2020.

14 El Programa Ingreso Solidario fue creado por el Gobierno nacional mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de esta norma, el Programa es administrado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público y consiste en la

entrega transferencias monetarias no condicionadas a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

15 El artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 estableció la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) a favor de la población vulnerable, de acuerdo con los criterios definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta compensación corresponde a una suma fija en pesos, calculada por el Gobierno nacional según el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual es transferida bimestralmente. Dicho artículo fue reglamentado mediante el Decreto 419 de 2020, compilado en el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

16 Estos criterios son el resultado de un trabajo conjunto realizado por los magistrados auxiliares de los nueve despachos que integran la Corte Constitucional. Fueron acogidos por la Sala Plena a partir de la sentencia C-150 de 2020. Las consideraciones se apoyan en las sentencias C-467, C-466 y C-465 de 2017, C-701 y C-671 de 2015, C-241 y C-223 de 2011, C-911 de 2010, y C-226, C-225, C-224, C-145 y C-136 de 2009. Varios de los párrafos son transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

17 Sentencia C-008 de 2003.

18 Supra n.º 16.

19 Sentencias C-701 de 2015, y C-225 y C-145 de 2009.

20 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467, C-466, C-465, C-437 y C-434 de 2017, entre otras.

21 Ley 137 de 1994, artículo 10: «Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos».

22 Sentencia C-724 de 2015: «Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas

exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia». Sentencia C-700 de 2015: «[el juicio de finalidad] es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta».

23 Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud, y Decretos 420, 439, 457, 531, 593, 636 y 749 de 2020. Estos Decretos ordenan el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del país, en el marco de la emergencia santinaria causada por la enfermedad Covid-19.

24 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517, C-467, C-466, C-437 y C-409 de 2017, entre otras.

25 Constitución Política, artículo 215: «Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes».

26 Ley 137 de 1994, artículo 47: «Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado».

27 Sentencia C-409 de 2017: «La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente». En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017.

28 Sentencia C-724 de 2015: «La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron». En este sentido, ver, también, la sentencia C-701 de 2015.

29 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467, C-466, C-434 y C-409 de 2017 y C-241, C-227, C-224 y C-223 de 2011.

30 Sentencia C-466 de 2017. En esa providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

32 Ley 137 de 1994, artículo 8.

33 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467, C-466, C-434 y C-409 de 2017 y C-241, C-227 y C-224 de 2011.

34 Sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 y C-742 de 2015.

35 Ley 137 de 1994, artículo 7: «Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades».

36 Sentencia C-149 de 2003, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

37 En la Sentencia C-296 de 2019, la Corte sostuvo: «la igualdad en sentido material apunta a superar las desigualdades que afrontan las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, o ciertos grupos tradicionalmente discriminados. Para lograr esta finalidad, el Estado tiene la obligación de adoptar acciones afirmativas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades que los afectan, o de lograr que tengan una mayor representación, y así, estén en condiciones de igualdad en dignidad y derechos. || En particular, el Estado tiene el deber de desarrollar acciones afirmativas en relación con las personas en situación de discapacidad, con el fin de eliminar las barreras sociales, lograr su integración y hacer posible su participación en las distintas actividades que se desarrollan en la sociedad».

38 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517,

C-468, C-467, C-466 y C-409 de 2017 y C-751, C-723 y C-700 de 2015, entre otras.

39 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467, C-466, C-437, C-434 y C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

40 En la Sentencia C-153 de 2020, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 475 de 2020, la Sala Plena afirmó: «la cultura, además de ser una expresión de nuestra identidad nacional y un derecho protegido por la Carta, es también un sector vibrante de nuestra economía que aporta activamente en la generación de empleo, productos y creación de valor agregado en la sociedad. Desde esa perspectiva, le corresponde al Estado, de conformidad con la Constitución y la Ley, además de proteger el derecho de manera general y promover el acceso a la cultura, articular el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural; generar incentivos en favor de este sector, e impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades que favorezcan en lo posible, la creación cultural».

41 Sentencias C-221de 2019, C-130 de 2018, C-155 de 2016 y C-009 de 2002. En la Sentencia C-317 de 1998, reiterada en la Sentencia C-734 de 2002, la Corte indicó que para que pueda justificarse la consagración de una renta nacional de destinación específica, de acuerdo con la excepción que consagra el numeral 2° del artículo 359 de la Constitución, es necesario «probar que las necesidades sociales o el objetivo social que se pretenderían atender con cargo a una renta de destinación específica, no obstante tener carácter prioritario, no pueden razonable y adecuadamente satisfacerse a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto y de planificación de la acción pública. En verdad, la excepción a la prohibición general sólo está llamada a tener curso favorable cuando la imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malograrse si la misma ha de sujetarse al proceso hacendístico general».

42 Mediante la Sentencia C-767 de 2012, la Corte adelantó la revisión automática de la Ley 1516 de 2012.

43 Al respecto, se puede consultar la Sentencia C-293 de 2010.

44 Sentencia C-507 de 2008, la cual reitera las Sentencias C-923 de 2000, C-136 de 1995 y

C-506 de 1994.

45 Sentencias C-421 de 2016, C-221 de 2011, C-324 de 2009, C-205 y C-152 de 1999, C-205 de 1995, y C-506 y C-324 de 1994.

46 En la Sentencia C-152 de 1999, la Sala Plena declaró la exequibilidad del artículo 31 de la Ley 397 de 1997, que establecía que un beneficio a favor de los creadores y gestores culturales que a la edad de 65 años no acreditaran los requisitos mínimos de cotización para acceder a una pensión de vejez. De acuerdo con la norma, en estos casos el Ministerio de Cultura estaba obligado a realizar las apropiaciones a la entidad administradora de pensiones donde se encontraba afiliado el creador o gestor cultural, hasta completar, con las cotizaciones ya recaudadas, el monto requerido para cumplir la cotización mínima exigida por la ley. La Corte determinó que esta norma no contradecía lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución. Para sustentar su decisión, advirtió: «La Constitución Política, en términos generales, prohíbe que con fondos públicos las autoridades efectúen auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas (C.P art. 355). La Carta, sin embargo, por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella directamente considera dignas y merecedoras de apoyo. El artículo 71 de la C.P. ilustra una de estas situaciones excepcionales: "[…] El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades". En este orden de ideas, los incentivos económicos que eventualmente ordene la ley con fundamento en el artículo 71 de la C.P. constituyen una excepción válida a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta». Igualmente, es Tribunal indicó: «No se advierte que la política de subsidios trascienda los objetivos constitucionales de promoción de la cultura y que ella pueda considerarse desproporcionada o irrazonable, cuando, como se ha expuesto, persigue morigerar las condiciones de extrema pobreza de los creadores y gestores culturales que, por definición, pertenecen al ámbito de la cultura, donde resulta ajustado a la Constitución otorgar esta suerte de estímulos. La cuantía reducida de los incentivos, su número, su propósito, entre otros elementos por considerar, demuestran que no se da pábulo al favoritismo, sino que se cumple una finalidad inherente al Estado social de derecho, en modo alguno ajeno al reconocimiento de la cultura, fuente y sostén del pluralismo, que realmente le sirve de fecundo cimiento».

47 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466, C-434 y C-409 de 2017, C-723 de 2015 y C-136 de 2009.

48 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517, C-467, C-466, C-465, C-437 y C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

49 El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, define la focalización de los servicios sociales como «el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable».

50 Sentencia C-317 de 1998. En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de dos normas en las que se daba la condición de gasto público social a erogaciones que constituían gastos ordinarios de funcionamiento.

51 Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 41: «Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión».

52 Sentencia C-734 de 2002.

53 Ibidem.

54 Sobre las obligaciones asignadas por el artículo 1 de esta Ley al Estado en el sector de la cultura, se puede consultar la Sentencia C-534 de 2010.

55 La norma completa es la siguiente: «De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones: || […] 8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social». Las «actividades, bienes y servicios culturales», de acuerdo con la definición del artículo 4, numeral 4, de la Ley 1516 de 2012, por medio de la cual se aprobó la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, son los que,

«considerados desde el punto de vista de su calidad, utilización o finalidad específicas, encarnan o transmiten expresiones culturales, independientemente del valor comercial que puedan tener. Las actividades culturales pueden constituir una finalidad de por sí, o contribuir a la producción de bienes y servicios culturales».

56 Ley 397 de 1997, artículo 2: «Del papel del Estado en relación con la cultura: Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional».

57 Cfr. artículos 287, 298 y 322 de la Constitución.

58 En la Sentencia C-216 de 2011, la Sala Plena precisó: «Los decretos de desarrollo adoptados en un estado de excepción son de carácter permanente a excepción de las medidas tributarias que según el inciso tercero del art. 215 dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente. Este carácter transitorio también se extiende a las medidas de naturaleza penal. Por el carácter permanente de dichas medidas, se puede considerar que una vez dictadas por el gobierno y una vez se haga el estudio de constitucionalidad de parte de la Corte, pasan a tener carácter ordinario» (negrilla fuera del texto).

59 Sobre el juicio de proporcionalidad, es posible consultar las sentencias: C-467 y C-466 de 2017, C-227 y C-225 de 2011, C-911 de 2010, y C-224, C-145 y C-136 de 2009.

60 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 y C-466 de 2017, C-701, C-672 y C-671 de 2015, C-227 y C-224 de 2011, y C-136 de 2009.

61 Ley 137 de 1994, artículo 14: «No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica».

62 Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es

taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos «la ley prohibirá toda discriminación».

63 En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo «el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas».

64 Sentencia C-765 de 2012: «Las acciones afirmativas aluden a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos que tradicionalmente han sido marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social».

65 Al respecto, se pueden consultar, entre muchas otras, las Sentencias de constitucionalidad C-221 de 2011, C-293 de 2010, C-793 de 2009, C-258 de 2008, C-932 de 2007, C-667 de 2006, C-101 de 2005, C-174 de 2004 y C-1036 de 2003. También las Sentencias de tutela T-382 y T-024 de 2015, T-798 de 2014, T-601 de 2013, T-057 y T-551 de 2011, T-030 de 2010, T-1211 y T-1258 de 2008, T-1070 y 518 de 2006, T-1031 de 2005 y T-724 de 2003.

66 Sentencia C-410 de 1994.

67 Ibidem.

68 Sentencia C-964 de 2003. Al respecto, también se puede consultar la Sentencia C-765 de 2012.

69 Sentencia T-928 de 2014.

70 Ver fundamento jurídico 4.1 de la presente sentencia.

71 De igual manera, el numeral 16 del artículo 17 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establece que para asegurar el ejercicio total y efectivo del

derecho a la cultura, «[l]os departamentos, municipios y distritos deben garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los recursos IVA de telefonía móvil. Del total de estos recursos deberán destinar mínimo un 3% para […] los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad». Sobre el particular, ver la Sentencia C-765 de 2012.